



Fylkesmannen  
i Oslo og Akershus

Vestby kommune  
Postboks 144  
1541 VESTBY

#### Juridisk avdeling

Besøksadresse: Tordenskiolds gate 12,  
Oslo  
Postadresse: c/o Fylkesmannen i Østfold,  
Postboks 325, 1502 MOSS  
Telefon 22 00 35 00  
fmoapostmottak@fylkesmannen.no  
www.fmoa.no  
Organisasjonsnummer NO 974 761 319

Deres ref.: 15/02165  
Deres dato: 24.08.2018  
Vår ref.: 2017/29626-15 FM-J  
Saksbehandler: Hege Rasch-Eng  
Direktetelefon: 22 00 35 86

Dato: 16.11.2018

## Vedtak i klagesak om bruksendring av fritidsbolig til helårsbolig - Vestby kommune - Bråtenbukta 15 - gnr 56 bnr 8

Fylkesmannen viser til kommunens oversendelse datert 24. august 2018.

### Saksopplysninger

Saken gjelder søknad fra ARC arkitekter AS på vegne av tiltakshaver Turid Ulven om dispensasjon fra arealformålet i reguleringsplanen for bruksendring av fritidsbolig til helårsbolig.

Søknaden ble avslått av Vestby kommune 2. juni 2015. I vedtak av 25. april 2016 opphevet vi kommunens vedtak og sendte saken tilbake til kommunen for ny behandling. Fylkesmannen var ikke enig med kommunen i at hensynet med arealformålet fritidsbebyggelse ble vesentlig satt til side ved en dispensasjon. Fylkesmannen tok ikke stilling til om fordelene ved en dispensasjon var klart større enn ulempene etter en samlet vurdering.

Vestby kommune avslo på nytt søknaden den 18. september 2017. Kommunen fastholder at en dispensasjon i dette tilfellet kan føre til at selve området blir utsatt for en endring «som ikke er ment til å skje, jf. Vestby kommuneplans arealdel 2014-2026». Det fremgår at kommunen vil bevare denne delen av Hvitsten som fritidsbebyggelse, og at:

«Fordelen, angitt som bedre vedlikeholdsmessig ivaretagelse ved å gi tillatelse til bruksendringen, er ikke en sikker konsekvens av dispensasjonen, men en mulighet. Det vurderes at ulemper ved å gi dispensasjon er vesentlig større enn fordeler.»

Vedtaket ble påklaget av ARC arkitekter og tiltakshaver i brev datert 9. oktober 2017. Klageren hevder at avslaget er urimelig, og at kommunens vedtak ikke er tilstrekkelig begrunnet.

Vestby kommune ved plan- og miljøutvalget tok ikke klagen til følge, men har oversendt saken til Fylkesmannen for endelig avgjørelse.

Fylkesmannen forutsetter at partene er kjent med sakens dokumenter og gir derfor ikke ytterligere saksreferat.

Fylkesmannen er klageinstans for kommunale vedtak etter plan- og bygningsloven, jf. Kommunal- og regionaldepartementets brev av 28. september 2009 og Miljøverndepartementets rundskriv T-2/09.



### Fylkesmannen ser slik på saken

Eiendommen omfattes av reguleringsplan for Strandåsen, område Bh1, og er regulert til byggeområde for fritidsbebyggelse. Hele eiendommen ligger innenfor angitt spesialområde bevaring, mens halve innenfor byggegrensen (50 meter) mot sjø.

Det følger av fellesbestemmelsene i reguleringsplanens § 1 at formålet med planen er

- Bevare og videreutvikle de historiske, antikvareiske, arkitektoniske, kulturelle og miljømessige verdier Hvitsten representerer.
- Gi rammer for både vern og utvikling av ovennevnte verdier
- Hindre inngrep i bestående bygninger og anlegg som er i strid med kulturminnevernet

I kommuneplanen for Vestby (2014- 2026) er området eiendommen er en del av utlagt til eksisterende område for fritidsbebyggelse.

Eiendommen omfattes videre av rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjorden, samt statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen, fastsatt ved kgl.res av 25. mars 2011.

Eiendommen gnr. 56 bnr. 8 er i dag bebygd med to fritidsboliger, i tillegg til uthus og sjøbod. Det er søkt dispensasjon for å få bruksendret sveitservillaen (Villa Granli) som ligger utenfor 50 meters grensen mot sjø fra fritidsformål til helårsbolig.

Fylkesmannen legger her til grunn at fritidsboligen er bevaringsverdig. Vi viser til uttalelsen fra Akershus fylkeskommune:

«Vi vurderer at eiendommen med bolighuset Granli har stor bevaringsverdi som en av Hvitstens første sommervillaer, og fordi det er veldig godt tatt vare på med opprinnelig bygningsvolum og bygningsdetaljer.»

#### *Dispensasjon*

Bruksendringen for bygningen er avhengig av at dispensasjon fra arealformålet angitt i reguleringsplanen gis.

Fylkesmannen vil først bemerke at ingen har krav på dispensasjon.

Plan- og bygningsloven (pbl.) § 19-2 annet ledd oppstiller to rettslige vilkår for at dispensasjon skal kunne gis. For det første må hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, ikke blir vesentlig tilsidesatt. For det andre må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering.

Etter § 19-2, 4. ledd skal det ved vurderingen av om det kan gis dispensasjon fra plan tillegges særlig vekt hva statlige og eller regionale myndigheter har uttalt i saken. Bestemmelsen sier også at statlige og regionale rammer og mål skal følges.

Når det gjelder de konkrete fordelene som må være klart større enn ulempene, er dette primært den samfunnsmessige areal- og ressursdisponering som er relevant. Fordeler for søker personlig vil bare unntaksvis være av betydning jf. lovens forarbeider i Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 243.



Vurderingen av om lovens vilkår for å kunne gi dispensasjon foreligger vil være et rettsanvendelsesskjønn, som kan overprøves fullt ut av klageinstansen og evt. domstolene.

Forvaltningslovens regel om å vektlegge det kommunale selvstyret kommer derfor bare i betraktning ved interesseavveiningen av om dispensasjon skal gis når de formelle krav er oppfylt. Hensynene som ligger bak den vedtatte planen det er søkt om dispensasjon fra, og lovens formålsbestemmelse i § 1-1, vil være sentrale ved vurderingen av om vilkårene i pbl. § 19-2 er oppfylt.

Det fremheves i lovens forarbeider at avvik fra arealplaner reiser særlige spørsmål, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242. De ulike planene er som oftest blitt til gjennom en omfattende beslutningsprosess og er vedtatt av kommunens øverste folkevalgte organ, kommunestyret. I en slik prosess vil som regel de ulike hensyn og interesser som gjør seg gjeldende i det aktuelle området, være vurdert grundigere og mer helhetlig enn det som er mulig ved en enkeltstående dispensasjon. Det skal derfor ikke være kurant å fravike gjeldende plan.

Bak en kommuneplan ligger blant annet hensynet til kommunens arealstyring, medvirkning og forutsigbarhet for borgerne. Planer blir til gjennom en omfattende beslutnings-prosess, og er vedtatt av kommunens øverste folkevalgte organ, kommunestyret.

Fylkesmannen minner kommunen om at de bærende hensyn bak planen / bestemmelsen det er tale om å gi dispensasjon fra må oppgis, og kravet til begrunnelse som følger av forvaltningsloven § 25.

Kommunen har primært i denne saken knyttet dispensasjonsvurderingen til den generelle angivelsen i kommuneplanen om at eiendommen ligger i et område utlagt som eksisterende fritidsbebyggelse. Kommunen ønsker å fastholde dette området som et fritidsområde. Hvorfor kommunen anser det som viktig at eiendommen brukes til fritidsformål fremgår ikke klart av vedtaket. Det fremgår imidlertid av vedtaket og kommunens klagebehandling at vedtaket er basert på nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, regional plan for areal og transport og statlige retningslinjer for samordnet bolig-, areal – og transportplanlegging. Etablering av nye boliger prioriteres i Vestby sentrum.

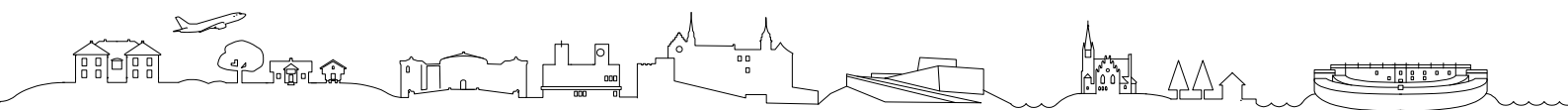
Da vi behandlet saken sist konkluderte vi med at arealformålet fritidsbebyggelse ikke ble vesentlig satt til side.

Spørsmålet er derfor om lovens andre vilkår er oppfylt.

#### *Vurderingen av om fordelene er klart større enn ulempene etter en samlet vurdering*

Vi understreker at eiers ønske om å bosette seg på eiendommen må vurderes opp mot hensynene som planen skal ivareta i det aktuelle området. Formålet «fritidsbebyggelse» brukes for å fastlegge arealene hvor fritidsbebyggelse tillates. Formålet omfatter bygninger uten hensyn til størrelse og standard som er beregnet for beboelse i kortere tider av året i forbindelse med ferier og fridager.

Klageren fremhever for det første at det er en fordel å få sikret den verdifulle bevaringsverdige bygningen gjennom bruk. Reguleringsplanens kulturminnehensyn blir også etter deres syn bedre



ivaretatt. Boligen tilfredsstillende videre i dag også alle krav til tekniske anlegg og adkomst, som bolig, noe som kan være argumenter for å innvilge dispensasjon.

Klageren kan ikke se at kommunen uttrykkelig sier hvordan en dispensasjon i dette tilfellet kan gi «irreversible endringer i området», og er uenig i kommunens konklusjon. Klageren viser til at eiendommen ligger sentralt til i Osloregionen, og mener at regional plan for transport er et argument for tilretteleggingen for bolig.

Slik Fylkesmannen ser det vil bevaringsverdien av byggverket i seg selv og eiendommen i sin helhet på en bedre måte kunne ivaretas ved bruk som bolig. Vi viser i den forbindelse til fylkeskommunens uttalelse.

Kommunen påpeker at den ikke har hjemmel til å stille krav om at eiendommen og byggverket skal være godt vedlikeholdt til enhver tid dersom det gis dispensasjon. Fylkesmannen forstår dette argumentet, men mener kulturminne / bevaringshensyn likevel taler for å innvilge dispensasjon.

Vi finner det ikke avgjørende at en «status» som fritidsbolig i dette tilfellet ikke er til hinder for at byggverket forblir godt vedlikeholdt, og eiendommens estetiske kvaliteter tilstrekkelig ivaretatt.

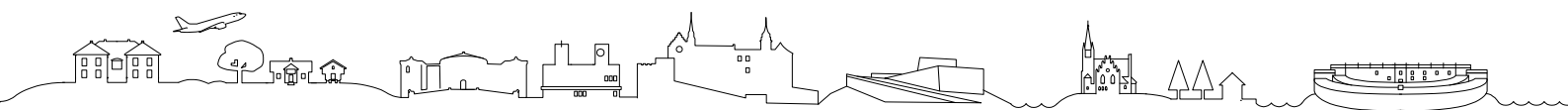
Vi er i utgangspunktet enig med kommunen at bruksendring fra fritidsbolig til bolig i regulerte hyttefelt er uheldig. Området er i dag regulert til hytter og utbyggingen har hatt dette som utgangspunkt. En utvikling mot å tillate bruksendring til boligbebyggelse, forutsetter at området tilfredsstillende de krav som stilles til boligområder. Det bør derfor normalt stilles krav til formål- og reguleringsendring av feltet.

Vi kan allikevel ikke se at en dispensasjon i denne saken åpner for økt boligbygging eller andre endringer i området, slik vi oppfatter kommunen i avslaget er bekymret for. Bruksendringen endrer ikke bygningen, da det ikke er tale om tiltak, verken på- eller tilbygg. Bruksendringen vil etter vårt syn heller ikke hindre allment friluftsliv, eller allmennhetens adgang til, eller opplevelsen av strandsonen. De rikspolitiske retningslinjene for Oslofjorden utfordres derfor ikke.

En dispensasjon vil etter vårt syn heller ikke berøre den regulerte gangstien (en kyststi, som føres gjennom nedre del av eiendommen frem til den offentlig regulert stranden og friområdet).

Bruksendringen vil slik vi ser det på ingen negativ måte ytterligere privatisere strandsonen, og innebærer derfor ingen ulemper for allmenheten. Bruksendring får ingen negative konsekvenser verken for helse, miljø og sikkerhet. Videre legges vekt på at eiendommen er tilknyttet offentlig vann- og avløpsanlegg og at eksisterende infrastruktur til eiendommen foreligger.

Fylkesmannen har merket seg regional plan for areal og transport, der tettsted Vestby prioriteres som vekstområde. Kommunen viser til at målene er knyttet til arealeffektivitet og rasjonelt transportsystem. Områdereguleringsplan for Vestby sentrum, ble vedtatt den 9. desember 2016, som legger til rette for veksten i Vestby, som med sin strategiske beliggenhet i Osloregionen gir gode forutsetninger for en bærekraftig utvikling. Områdereguleringsplanen tilrettelegger for at det på sikt kan etableres mellom ca. 4.000 til ca. 6.800 nye boliger innenfor planområdet. Vestby kommune har vedtatt at etablering av boliger prioriteres etablert i Vestby sentrum, noe som etter deres syn taler mot dispensasjon for denne bruksendringen.



Selv om kommunen ønsker en vekst i Vestby sentrum, ser vi ikke at kommunen har vurdert areal- og transportkonsekvenser av å innvilge dispensasjon. Det er derfor vanskelig å overprøve kommunens vurdering av at en dispensasjon er av vesentlig betydning for den regionale/statlige politikken på det aktuelle området. Det er ikke tilstrekkelig med en henvisning til regional plan for areal og transport og statlige retningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, uten en nærmere forklaring av hvordan hensynet til disse retningslinjene er vektet.

Fylkesmannen er enig i at en dispensasjon under gitte forutsetninger vil kunne skape presedens for tilsvarende senere saker i samme kategori. En bruksendring fra fritidsbolig til helårsbolig vil også medføre en noe økt bruk av veien, men økningen anses å være mindre vesentlig.

Kommunen har i sin vurdering lagt vekt på at en bruksendring kan medføre høyere etterspørsel etter kommunale tjenester, som barnehage, skole, helsetjenester mv. Fylkesmannen legger som sist noe vekt på dette, men kan ikke se at dette er avgjørende i saken.

Ut fra en samlet vurdering er Fylkesmannen i tvil om kommunens rettsanvendelse er riktig, jf. plan- og bygningsloven § 19-2 annet ledd annet punktum. Fordelene ved å gi dispensasjon synes å overstige ulempene som vektet mindre i denne saken. Fylkesmannen tar imidlertid ikke endelig stilling til retningslinjene for areal- og transportplanlegging gjør seg gjeldende med styrke og om vilkåret er oppfylt.

Vi finner nok en gang å oppheve kommunens vedtak og sende saken tilbake til kommunen for ny behandling.

Fylkesmannen er enig med klageren i at kommunens vurderinger er for dårlig begrunnet etter fvl. §§ 24 og 25.

### **Slutning**

Kommunens avslag oppheves, og saken returneres kommunen for fornyet vurdering.

Kommunen anmodes om å prioritere saken.

Fylkesmannens vedtak kan ikke påklages.

Eventuelle sakskostnader kan fremmes for Fylkesmannen innen tre uker.

Kopi av denne avgjørelsen er sendt partene.

Med hilsen

Odd Meldal  
fungerende avdelingsdirektør

Hege Rasch-Engh  
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent.



Kopi til:

ARC Arkitekter AS

Turid Ulven

Brækhus Advokatfirma DA

Vestre Kanalkai 20

Gladvoll terrasse 3

7010

1168

TRONDHEIM

OSLO

